

Ministerie van Veiligheid en Justitie

> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20017
2500 EA DEN HAAG

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector
Wetgevingskwaliteitsbeleid

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/venj

T 070 370 79 11
F 070 370 75 16

Ons kenmerk
313454

Uw kenmerk
150847.u/GJH/eos

*Bij beantwoording de datum
en ons kenmerk vermelden.
Wilt u slechts één zaak in uw
brief behandelen.*

Datum 19 maart 2013
Onderwerp Vooruitlopen op wetgeving

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van uw brief van 19 juni 2012 over het vooruitlopen op wetgeving. Ik begrijp goed dat u aandacht vraagt voor het spanningsveld dat kan ontstaan tussen enerzijds de staatsrechtelijke positie van de Eerste Kamer als medewetgever en haar taak om wetsvoorstellen te toetsen en anderzijds de opdracht aan de regering om, in het kader van het landsbestuur, ervoor zorg te dragen dat tijdig wetten tot stand worden gebracht en ingevoerd. Spanning kan daar ontstaan waar de regering het noodzakelijk acht om reeds hangende het wetgevingsproces stappen te zetten ter voorbereiding op de invoering van een nieuwe wet. Dit spanningsveld is niet nieuw en leidde bijvoorbeeld in 1997 tot een discussie, toen het kabinet een kabinetsstandpunt uitbracht getiteld 'Wetgeving en uitvoering; de positie van de Staten-Generaal bij wetgevingsprojecten die een vroegtijdige voorbereiding van de uitvoering vergen' (Kamerstukken II 1996/97, 25428, nr. 1). Dit was toen onderwerp van een uitgebreid overleg tussen uw Kamer en de regering in de persoon van de Minister van Justitie en de Minister-President (Handelingen I 21 oktober 1997, p. 2-24 e.v.). Nadien is de kwestie van vooruitlopen op wetgeving bij diverse concrete wetsvoorstellen tussen kabinet en parlement besproken.

Uw brief heb ik besproken met de minister-president en de overige bewindspersonen. Na overleg met hen wil ik enkele opmerkingen maken. Voorop staat uiteraard dat de Eerste Kamer altijd de volle vrijheid heeft om wetgeving op haar merites te beoordelen en desgeraden een wetsvoorstel te verwerpen. Dit doet er niet aan af dat uw Kamer in de praktijk wellicht die vrijheid niet altijd ervaart en zich soms voor het blok gesteld voelt. Waar het kabinet in het verleden – onbedoeld – aan dat gevoel heeft bijgedragen, is dat ongelukkig en aansporing om in de toekomst extra zorg te betrachten ten aanzien van de positie van de Eerste Kamer. Het is de verantwoordelijkheid van een kabinet dat hangende het parlementaire proces geen onomkeerbare stappen worden gezet, waardoor bij verwerping van een wetsvoorstel grote problemen zouden ontstaan. Zou dit laatste toch dreigen te gebeuren, dan is dat

geheel voor risico van het kabinet en niet toe te rekenen aan de opstelling van de Eerste Kamer.

Dit betekent evenwel niet dat in het geheel geen stappen zouden kunnen worden gezet. In uw brief stelt u dat de staatsrechtelijke correcte weg is dat pas gestart wordt met 'de voorbereidingen voor de inwerkingtreding' of 'de voorbereiding op de uitvoering van wetsvoorstellen' wanneer de parlementaire behandeling is afgerond. Hier past wellicht enige nuance. Bepaalde voorbereidende activiteiten lijken mij niet bezwaarlijk en uit het oogpunt van goed bestuur en behoorlijk wetgevingsbeleid soms zelfs wenselijk. Ik denk daarbij in het bijzonder aan grote projecten met ingrijpende organisatorische wijzigingen. Als in die gevallen niet tijdig, al tijdens het wetgevingstraject, bepaalde voorbereidingen worden getroffen, bijvoorbeeld ten aanzien van aanpassing van ICT-systemen of voorlichting aan en overleg met betrokken partijen, kan dat leiden tot grote vertraging bij de implementatie, tot verlies van draagvlak bij betrokkenen en soms tot aanpassingen van de wet achteraf.

Ik wijs ook op het verband met een van de kernpunten van het wetgevingsbeleid, namelijk dat bij de voorbereiding van beleid en wetgeving de uitvoerbaarheid daarvan wordt getoetst en dat met het oog daarop uitvoerders in een zo vroeg mogelijk stadium worden betrokken bij het beleids- en wetgevingsproces. Deze uitvoerbaarheidstoets is ruimer dan enkel het in kaart brengen van de gevolgen en kosten voor de uitvoering maar moet juist ook gericht zijn op het verbeteren van de uitvoerbaarheid en het vergroten van de kans dat met de voorgenomen wet de gewenste maatschappelijke effecten worden bewerkstelligd (zie het mede door de Eerste Kamer geïnitieerde rapport 'Naar een zichtbaar effectieve wisselwerking tussen beleid en uitvoering: Een analyse van de departementale toetsingsinstrumenten ter bewaking en verbetering van de kwaliteit van het wetgevingsproces in het kader van de Motie-Van Thijn c.s.', 2007). Dit kan bijvoorbeeld betekenen dat pilots worden gehouden om de werking van de voorgenomen wet in de praktijk te testen. Hier lopen het toetsen van uitvoerbaarheid en het voorbereiden van de uitvoering in elkaar over.

Tot slot. Uw Kamer en het kabinet staan beide voor een zorgvuldig en ordentelijk wetgevingsproces, waarbij het waarborgen van de uitvoerbaarheid en goede uitvoering van wetgeving een van de kernpunten is. Daarbij dient de regering de positie van de Eerste Kamer steeds volledig recht te doen door geen onomkeerbare stappen te zetten voordat de Kamer zich over een wetsvoorstel heeft kunnen uitspreken. Om deze notie te benadrukken volg ik graag uw suggestie op om in het Draaiboek voor de regelgeving daaraan een passage te wijden. Te uwer informatie volgt hier de tekst waarmee het Draaiboek is aangevuld.

'Voorafgaande aan parlementaire goedkeuring van een wetsvoorstel kan het kabinet de behoefte voelen om – mede uit een oogpunt van goed wetgevingsbeleid – de voorbereiding van de uitvoering van de betrokken regelgeving reeds ter hand te nemen. Dat kan zich bijvoorbeeld voordoen bij projecten met ingrijpende organisatorische wijzigingen. Bij het ter hand nemen van de voorbereiding van de uitvoering van bij één der Kamers der Staten-Generaal aanhangige wetsvoorstellen is de

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector
Wetgevingskwaliteitsbeleid

Datum
19 maart 2013

Ons kenmerk
313454

staatsrechtelijke positie van de Kamers als medewetgever een belangrijk gegeven. Bedacht dient te worden dat het uiteindelijk aan het oordeel van beide Kamers is om een wetsvoorstel al dan niet te aanvaarden en dat bij niet-aanvaarden het doek valt, ook ten aanzien van reeds door het kabinet nodig geachte voorbereidingshandelingen. In deze fase van het wetgevingsproces is het de verantwoordelijkheid van het kabinet om te zorgen dat er geen onomkeerbare stappen bij de voorbereiding van de invoering van regelgeving genomen worden. Verder is extra zorgvuldigheid op zijn plaats ten aanzien van de communicatie over het wetsvoorstel, zowel naar de buitenwereld als naar de Kamers, bijvoorbeeld waar het gaat om het noemen van een concrete invoeringsdatum.'

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector
Wetgevingskwaliteitsbeleid

Datum
19 maart 2013

Ons kenmerk
313454

De Minister van Veiligheid en Justitie,

I.W. Opstelten